

▪ Análisis P olítico ▪

PARTIDOS POLÍTICOS, PODER LEGISLATIVO Y SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO (UNA CORRELACIÓN ASIMÉTRICA)

▪ Joaquín Osorio Goicoechea* ▪

El ciudadano activo es más que un elector,
no se limita a elegir cada cuatro o cinco años.
Es un actor de la sociedad civil.
Interroga al poder, lo pone a prueba, lo obliga a rendir cuentas.
El voto expresa la confianza,
la actividad diaria de los ciudadanos es actuar la desconfianza.

Pierre Rosavallon¹

1. Expectativas de cambio y normalidad democrática

En la medida en que las expectativas de cambio generadas con el primer gobierno de alternancia en el país se desvanecen y cobran la justa dimensión de las reformas posibles, el gobierno de Felipe Calderón y su equipo

* Académico del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.

1. Pierre Rosavallon. *La contra democracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

tienen frente a sí la exigencia de responder a los problemas en los que la ciudadanía no percibe avances importantes: estabilidad y mejoramiento de las condiciones de empleo, incremento en los precios de los alimentos; seguridad pública y combate al narcotráfico.²

A estos problemas que afectan directamente a los ciudadanos, se suman otros factores de índole política que obligan al actual gobierno a cuidar mucho más los equilibrios necesarios para gobernar un país, en el cual las principales fuerzas políticas también gobiernan en diversas entidades. Por otra parte, los contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que han cobrado naturalidad, se tornaron más complejos, puesto que en el Legislativo existen distintos liderazgos, y los consensos requeridos para realizar reformas importantes obligan a la búsqueda de acuerdos básicos y a negociar posiciones políticas.

Calderón no llegó a la Presidencia con la legitimidad que logró Fox con un triunfo contundente, y porque la gestión del primer gobierno de alternancia dejó mucho qué desear en términos de cambio, avance democrático y eficacia en la gestión gubernamental.

Las principales medidas que Calderón ha puesto en marcha fueron motivadas por la emergencia de los problemas que se podrían venir, de no hacer algo frente a ellos. Lo que no parece tan claro es que se hayan elegido las medidas, las formas y las mediaciones más adecuadas para atacarlos de manera eficaz.

La Presidencia ha utilizado como estrategia de comunicación el anuncio de medidas drásticas, radicales, pero sus logros no han tenido la contundencia prometida. El combate al crimen organizado involucró al

-
2. De acuerdo con una encuesta reciente de Mitofsky y Asociados, los asuntos/problemas que los ciudadanos consideran como los más relevantes para el país son: "a) Un recrudescimiento de la violencia asociada al combate del Estado al crimen organizado. b) Un incremento en el precio de los alimentos que motiva un programa emergente de apoyos anunciado por el Presidente y c) El debate sobre la reforma petrolera" (Mitofsky, mayo 08).

Ejército y ha tenido como saldo más de cinco mil bajas, que ya superan a las sufridas por el ejército estadounidense en la guerra contra Irak. La desafortunada declaración del procurador general de la República, que “vamos ganando la guerra contra el crimen organizado, aunque no lo parezca”, no hace sino corroborar los limitados resultados que ha tenido la estrategia del gobierno federal.

Las medidas anunciadas por el presidente para sostener congelados los precios de los alimentos básicos, sufrieron un revés precipitado con el aumento casi inmediato en el precio de las tortillas y de algunos otros productos básicos.

El debate en torno a la reforma petrolera se ha mantenido en el seno del Poder Legislativo, pero está limitado a discutir sobre la viabilidad de Pemex, las posibilidades de inversión o asociación externa y ha perdido el alcance de lo que se planteaba como reforma energética. En este tema es muy claro que Calderón ha “incrementado el uso de spots en el esfuerzo de construir aceptación (por parte de la ciudadanía) a las iniciativas de Ley [...] más que a difundir logros del gobierno”.³

2. Pesos y contrapesos institucionales

Más allá de los equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Legislativo se ha convertido en la arena donde se dirimen los conflictos más importantes entre poderes y entre las principales fuerzas políticas. Lo grave es que —en este contexto de conflicto permanente— los diputados han corroborado que hace mucho dejaron de ser los representantes de los ciudadanos y han confirmado que el Congreso es una extensión más del poder de los partidos políticos.

3. Rubén Aguilar Valenzuela. “La comunicación del presidente Calderón”, en *Etcétera*, julio de 2008.

Desde la toma de posesión de Felipe Calderón, el ambiente de rispe-
dez ha privado entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la
Revolución Democrática (PRD), mientras que el Partido Revolucionario
Institucional (PRI) ha logrado obtener ventaja de su cómoda posición
como fiel de la balanza y aliado conveniente del PAN, para sacar ade-
lante las reformas postuladas por el presidente, mientras que asegura que
gobernadores tan cuestionados como Ulises Ruiz, en Oaxaca, o Mario
Marín, en Puebla, sigan gobernando tan campantes después de las crisis
que desataron sus excesos de poder y se mantengan impunes y en su
cargo.

Mientras la oposición abierta de los legisladores del PRD a iniciativas
como la reforma de Pemex ha reforzado la imagen de oposición perma-
nente, los líderes del PRI han logrado definir la agenda del Legislativo en
este periodo y harán todo lo posible por recuperar posiciones de gobierno,
al tiempo que ganan presencia pública, lo que les permitirá perfilarse
como posibles candidatos de un partido que ofrece rescatar al país.

El PAN sigue siendo el partido más identificado con la palabra
“gobierno”, aunque de 2007 a 2008 baja de 48 a 40 por ciento los
que piensan así (como información relacionada tenemos que en los
ocho estados donde gobierna se concentra el 22 por ciento de los ciu-
dadanos), por el contrario, el PRI es identificado por el 27 por ciento
como gobierno y sólo 12 por ciento como “oposición”; el PRD parece
concentrar cada vez más el papel de opositor ya que 45 por ciento de
los mexicanos piensan en él al oír esa palabra.⁴

Se puede estar o no de acuerdo con las formas en que algunos perredistas
—y particularmente los seguidores de Andrés Manuel López Obrador—

4. Encuesta realizada por Mitofsky del 20 al 24 de junio 2008.

han reclamado la legitimidad del actual gobierno o han cuestionado las reformas legislativas, sin embargo, el PRD ha sido el único partido que ha puesto en cuestión las reformas postuladas por Felipe Calderón y ha obligado a generar una discusión básica en torno a ellas, en particular respecto a los esquemas con que quieren implementarlas. Lamentablemente, las divisiones internas y el deterioro de su imagen derivada del proceso de elección de su dirigencia nacional, han dado buenos motivos para que sus adversarios políticos refuerzen la imagen negativa de una oposición permanente y debilidad interna.

Después de que el PAN construyó una imagen histórica de oposición leal a los gobiernos emanados del PRI y denunció sus prácticas antidemocráticas, Felipe Calderón optó por cortar de tajo las diferencias que sostenía con la dirigencia nacional de su partido, encabezada por Manuel Espino. Fue acomodando sus piezas hasta alinear en el mismo vector a la dirigencia nacional, con Germán Martínez a la cabeza; colocó en la principal posición política de su gabinete a Juan Camilo Mouriño y así se dispuso a gobernar con la indiscutible dirección del presidente. En síntesis, Calderón procedió de manera pragmática a gobernar, teniendo en sus manos el control de su partido, como en los mejores tiempos del PRI.

La imagen que han construido los diversos partidos como representación en la ciudadanía tiene que ver, sin duda, con el desempeño de sus dirigencias; sin embargo, cabe advertir que hay una clara diferenciación que se relaciona con el desempeño de sus gobiernos en las entidades donde no son oposición y en aquellos territorios en los cuales las distintas fuerzas políticas tienen mayor presencia:

- En el norte del país el PAN y el PRI hoy luchan por la primera posición con ligera ventaja del PAN; a pesar de que sólo gobierna uno de los estados (Baja California) en esa región, el PRD apenas logra cuatro por ciento de las preferencias.

- En el bajío (y centro-occidente) el PAN tiene una cómoda ventaja, lo que se entiende debido a los cinco gobiernos que posee en la zona (Jalisco, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Aguascalientes).
- En el centro del país, los tres partidos alcanzan preferencias similares con ligera ventaja del PRI (24%) sobre el PAN (20%) y sobre el PRD (18%).
- Por último, en el sur-sureste del país, el PAN se desploma y deja al PRI con gran ventaja sobre el resto de los partidos.⁵

En toda esta compleja correlación política y territorial no podemos dejar de lado las presiones actuales derivadas de las alianzas que, en el pasado reciente, estableció el equipo de Felipe Calderón con la maestra Elba Esther Gordillo. Estos apoyos, poco a poco, han cobrado sus dividendos en favor de la fundadora del Partido Nueva Alianza (Panal), pero aún habrá que observar y analizar cómo se reactiva esta alianza dinámica y los costos políticos que la principal operadora corporativa de la política impone al presidente y a su partido en las elecciones intermedias, así como al nuevo candidato en las presidenciales de 2012.

3. Las reformas recientes

En lo que va del sexenio, Felipe Calderón y su equipo han propuesto un conjunto de reformas que en el discurso parecieran estar alineadas con la gran reforma del Estado y suenan a iniciativas de largo alcance y ambiciosos resultados. En el camino, al desdoblar las iniciativas y concretarlas, los discursos de inicio quedan demasiado altos, demasiado ambiciosos, frente a lo que postulan dichas iniciativas.

5. Encuesta realizada por Mitofsky el 22 de julio de 2008.

3.1 Reforma hacendaria

La reforma de arranque se fue concretando en la creación de nuevas medidas impositivas y en el viejo afán de ampliar la base de contribuyentes, que parece una nueva *miscelánea* más que una reforma sustancial.

3.2 Reforma judicial

Ésta no se ha difundido lo suficiente como para que la ciudadanía valore y comprenda sus ventajas, más allá de la polémica que se generó en torno a la idea de que las autoridades policiacas podrían entrar a los domicilios aun sin contar con orden judicial.

Sin duda, las reformas más importantes que se han ventilado de manera reciente y que han despertado el interés de muchos más actores, han sido la reforma electoral y la energética, que —al igual que en las reformas precedentes— una vez iniciado el debate y concretadas las posibilidades de normar, los principales actores políticos se apropian de la discusión, de las iniciativas y dejan fuera, no sólo del debate sino de la información elemental, a los ciudadanos comunes.

3.3 Reforma electoral

Se trata de una reforma motivada, en gran parte, por las limitaciones que quedaron de manifiesto con los resultados del proceso electoral de 2006.

En su arranque, los incipientes avances quedaron opacados por el afán de los principales partidos políticos de asegurar sus cuotas de representación en el máximo órgano electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Después de una amplia convocatoria y de la comparecencia de importantes candidatos para el relevo de consejeros y consejeras, privó el arreglo entre las fuerzas políticas más influyentes

y la capacidad de cabildeo de los actores y grupos que los animaron a la postulación.

Con estos mecanismos para relevar a los consejeros electorales, quedó de manifiesto que el Legislativo se afianza como poder y que detrás se mantiene el interés de los partidos por influir en la designación del arbitraje electoral.

Después de un prestigio ganado a pulso en los primeros 15 años de vida, de constituirse en un organismo confiable y generar certidumbre en los procesos electorales en México, el IFE perdió mucho de lo ganado, primero con la forma en que los partidos influyeron en la designación del Consejo General en 2003, con la incertidumbre y el cuestionado arbitraje en el proceso electoral de 2006, que los diputados parecen confirmar con el relevo/destitución del consejero presidente y seis de los consejeros generales.

Hasta ese momento, la reforma electoral parecía restringirse al cambio de consejeros generales del IFE, impulsado por la inconformidad de los partidos frente a los resultados electorales de 2006. Con todo, la reforma pudo avanzar un poco más y lograr cuando menos algunos aspectos rescatables y positivos:

- Se norma sobre el origen y el destino de los recursos utilizados en las campañas y se establecen límites, tanto en el financiamiento como en los tiempos de campañas y precampañas.
- Se regula el acceso a tiempos en radio y televisión y se establecen claramente las pautas para el aprovechamiento de los tiempos oficiales, con mejor calidad en los mensajes, al tiempo que se restringe el uso indiscriminado de recursos en las campañas, y se prohíben las campañas negativas.

- Se renueva y optimiza el Registro Federal Electoral que, además de actualizarse, se digitaliza, incorpora la CURP y se convierte en una cédula mucho más confiable de identidad personal.

Los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, han sido los únicos en reaccionar contra la reforma electoral y esto se explica, en buena medida, porque los legisladores han afectado los intereses de este poder fáctico al prohibir la contratación de tiempos de transmisión, por parte de particulares o de los mismos partidos.

Hoy los medios definen e imponen la agenda pública y es precisamente la limitación que conlleva la reforma electoral lo que provoca sus reacciones. Sabedores del gran poder que tienen en sus manos, de los límites que impone a sus ingresos la nueva normatividad electoral y conscientes de la inminencia de nuevas restricciones si se trabaja la iniciativa de reformas a la ley de medios en el Congreso, los empresarios de la comunicación han reaccionado en contra de la misma, y de manera directa en contra de los legisladores, argumentando la fibra sensible de que es un atentado a la libertad de expresión, cuando lo que realmente se está limitando es la participación en el jugoso negocio de la mercadotecnia política.

3.4 Reforma energética

Para el PRI, concretar una propuesta que al mismo tiempo refuerce el espíritu “nacionalista” y despeje las dudas sobre la posible privatización de Pemex le hace ganar el consenso de la mayoría de la población desinformada y ajena al debate. Por eso Beatriz Paredes se apresuró a ratificar “el rechazo a la privatización de Pemex, y a afirmar su postura de modernizar pero sin privatizar la empresa”. La dirigencia del PRI tiene claro que para ganar legitimidad, sus postulados deberán presentarse como

aquello “que favorece al país y es apreciado por la sociedad mexicana”. En ese sentido Paredes afirmó: “Tengo la certeza de que la iniciativa que presenten los legisladores priistas recoge el espíritu profundo de la ciudadanía en torno a la industria petrolera”.⁶

El PRD ha propuesto abrir la consulta más allá del recinto legislativo y de las opiniones de expertos; sin embargo, consideramos que para que la consulta vaya más allá de un sí o un no contundentes, requeriría un esfuerzo serio de información, abrir la discusión en foros interesados de la sociedad y emprender una gran consulta ciudadana. Y eso sólo puede hacerse desde las instituciones académicas y organizaciones consolidadas de la sociedad civil, cuyo interés rebasa el de los dividendos políticos que los partidos esperarían.

En lo que respecta al PAN y al gobierno del presidente Calderón, el tema se mezcla con muchos otros, ha perdido la relevancia con que se anunció y hoy se maneja con desinterés por parte de los operadores de la reforma. Como bien señala René Delgado, “la conducción de la reforma petrolera ha sido de una torpeza infinita. Desde el titubeo en su lanzamiento hasta la incapacidad para definir al interlocutor oficial, el ritmo y la agenda de esa reforma los ha impuesto Andrés Manuel López Obrador que, una y otra vez, ha colocado al Gobierno contra las cuerdas sin que éste recupere la iniciativa política”. Y en términos de la estrategia de comunicación con que se ha manejado, Delgado corrobora el señalamiento que hicimos de un manejo más mercadotécnico que comunicativo para el conjunto de la población: “Es posible, desde luego, que ese manifiesto desgano oculte el esfuerzo por privatizar el debate. Si así se explica esa impresión, la divisa calderonista sería: a la raza, un spot; a la casta, un beso mortal. Como quiera, la postura oficialista a veces deja

6. *El Universal*, 18 de julio de 2008.

sentir que sin reforma no hay futuro, pero a veces deja sentir que si no hay reforma, pues, ni modo”.⁷

Más allá de las posturas que tienen los partidos respecto a la reforma postulada por el presidente Calderón, es importante señalar que hay un vacío de información sobre la situación de Pemex, de sus posibilidades técnicas para seguir aprovechando el recurso petrolero de la manera que más convenga al país. Se han afirmado muchas verdades a medias a fin de plantear que es muy importante la entrada de capitales externos para rescatar a la paraestatal y reposicionarla, sin reparar en las causas de su deterioro financiero, en infraestructura y en la capacidad técnica de los mexicanos para recuperar una empresa tan importante como ésta.

- El gobierno de México ha sostenido una política hacendaria en la que la captación de la renta petrolera sustituyó, en buena medida, a la recaudación fiscal, lo cual resulta a todas luces insostenible.
- La propuesta presidencial tiene en la base la urgencia de redefinir lo que es estratégico y lo que no lo es, a fin de promover los cambios constitucionales,⁸ que permitan avanzar en “la transferencia al sector privado de mayor poder [...] y abrir totalmente la participación de la iniciativa privada en actividades estratégicas reservadas de manera exclusiva y excluyente a Petróleos Mexicanos”.⁹
- Actualmente son consideradas como estratégicas: “la exploración, explotación, refinación, transporte almacenamiento, distribución, ventas de primera mano y productos que se obtengan de su refina-

7. *Mural*, 19 de julio de 2008.

8. Sobre el debate en torno a los cambios constitucionales vale la pena revisar las posturas de Miguel Carbonell. “Petróleo y Constitución”, en *El Universal*, 16 de mayo de 2008, y en su comparecencia ante el Senado de la República el 26 de mayo.

9. Alfonso Hickman y Francisco Garaicochea. *El diagnóstico: situación de PEMEX, presentado por la SENER; un diagnóstico insuficiente y tendencioso*, versión electrónica.

ción. Lo mismo aplica para el gas natural y los petroquímicos básicos. La propuesta de Calderón define como estratégica la distribución del crudo”.¹⁰

- Una política de comercio exterior centrada en el suministro de crudo al mercado estadounidense, ha traído como consecuencia la selección de proyectos que privilegian la extracción y la explotación del crudo antes que cualquier otra inversión. En refinación se ha seguido el mismo esquema: se han hecho “costosas e improductivas reconfiguraciones en las refinerías existentes, antes que construir nuevas refinerías, *poniendo énfasis en las cuotas de producción y con ello la mayor importación de productos refinados y gas del extranjero*”.¹¹
- Lo que se postula como alarma en las bajas de producción, está relacionado, de manera directa, con las cuotas exigidas por Estados Unidos, mientras que la necesidad de obtener mayores ingresos no está debidamente justificada, puesto que los recursos excedentes no se han reinvertido de modo prioritario en nuevas tecnologías, y mucho menos se ve que haya mejorado el bienestar de la población, que supuestamente se financia con ellos.
- Los recursos petroleros existentes deben aprovecharse de manera adecuada, al ritmo y en los volúmenes que el país necesite. En términos de prospectiva, hoy es fundamental que México se concentre en los recursos existentes en “la cuenca del sureste; la explotación de los campos abandonados; el desarrollo del paleocanal de Chicontepec, en donde existen alrededor de 300 pozos, y donde ni empresas internacional-

10. José Antonio Rojas Nieto. “Notas sobre la Reforma Energética 2008”, presentación realizada en el ITESO, el 9 de julio de 2008.

11. Cfr. Alfonso Hickman y Francisco Garaicochea. *El diagnóstico..., op. cit.* (cursivas nuestras).

mente reconocidas como la Halliburton, ni la Slumberger han podido resolver el problema de aumentar la productividad”.¹²

- Por su parte, “las reservas ubicadas en las aguas profundas *deben ser consideradas en un escenario de largo plazo* primero, porque las grandes petroleras trasnacionales buscan en dónde podrían usar los grandes recursos que han desarrollado en condiciones que serían ventajosas para dichas empresas —debido al declive en la productividad de sus reservas— y por las condiciones de desventaja en que hoy se encuentra México [...] atraer inversiones de manera precipitada, significaría compartir la renta petrolera de la nación de manera innecesaria”.¹³
- Por otra parte, la población mexicana ha experimentado, en la historia reciente, que los procesos de apertura a las inversiones privadas (sea en los bancos, como en las carreteras) han sido un rotundo fracaso y han obligado al gobierno a rescatar de nueva cuenta dichas empresas. ¿Qué experiencias positivas de privatización pueden argumentarse en favor de abrir más la inversión en Pemex o adoptar esquemas de contratos de servicios para transferir actividades estratégicas de la paraestatal a empresas privadas?

4. Conclusiones

La interacción y los contrapesos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo han llevado a contraponer visiones y proyectos sobre el futuro de México; al final de cuentas quienes han perdido más espacio —institucionalidad y posibilidades de interlocución autónoma— han sido los organismos ciudadanos, en la medida en que el poder emergente del Legislativo ha negociado esos ámbitos institucionales, ganados a pulso por los ciudada-

12. *Ídem.*

13. *Ídem.*

nos, como lugares donde los partidos expanden su poder e influencia en detrimento de la representatividad ciudadana. La consecuencia fundamental es que esos mismos espacios van perdiendo credibilidad, autonomía, su carácter ciudadano y legitimidad.

Los conflictos al interior de las principales fuerzas políticas han reforzado la impresión de que la alternancia en los gobiernos, sea a escala local o nacional, no es suficiente, pues se requiere una que represente alternativas reales y viables. Hoy las opciones políticas que se presentan ante los electores abonan más al desencanto que a la participación de los ciudadanos en la política formal.

En un contexto político en el cual las reformas políticas e institucionales son necesarias para la consolidación de la democracia en el país, es imperativo que fluya la información sobre los cambios pretendidos, que los debates se abran a la sociedad en su conjunto y no queden sólo como prerrogativa de expertos o de políticos profesionales. La información y los debates sobre los grandes problemas nacionales deben plantearse de manera atractiva, a fin de que los ciudadanos se informen, participen y las propuestas que resulten tengan la solidez técnica, pero también la legitimidad suficiente que les permita sostenerse en el mediano y largo plazos.

Con relación a las grandes reformas, el gobierno de la República ha desarrollado estrategias de mercadotecnia, más que de comunicación. Ha vendido proyectos y la necesidad de comprarlos, pero de manera acrítica. Muchos ciudadanos requieren información y ser incluidos en el proceso de comunicación y debate, más allá de filias y fobias.